



## АКТИ ПРОКУРОРСЬКОГО РЕАГУВАННЯ НА ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ



*НІНДИПОВА Валентина Іванівна - доктор юридичних наук, професор, начальник відділу досліджень проблем злочинності у сфері захисту конституційних прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, Заслужений юрист України, почесний працівник прокуратури України*

*ЧУБКО Тетяна Петрівна - провідний науковий співробітник відділу досліджень проблем злочинності у сфері захисту конституційних прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, юрист 3 класу*

*В статті розглянуто характеристику сучасного стану юридичної природи актів прокурорського реагування та їх перспективи.*

**Ключові слова:** прокуратура, органи прокуратури, акти прокурорського реагування, подання, протокол.

У ст. 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я є найвищою соціальною цінністю. Згідно зі ст. 121 Конституції України (редакція Конституції України від 8 грудня 2004 року, яка є чинною на сьогоднішній день) за прокуратурою закріплено таку функцію, як нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами[1]. У результаті такого нагляду при виявленні порушення закону прокурор має вносити акти прокурорського реагування. Оскільки зазначені акти займають особливе місце в роботі органів прокуратури то їм приділяло увагу багато учених, серед яких О.М. Бандурка, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, М.Й. Курочка, В.Т. Малярєнко, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, В.Т. Нор, Ю.Є. По-

лянський, В.М. Савицький, В.В. Сухонос, -В.Я. Тацій, П.В. Шумський та інші. Крім того, під час написання статті також враховувався ступінь дослідження загальної теорії юридичних актів. Саме тому метою зазначеної статті є характеристика сучасного стану юридичної природи цих актів, що дозволить зрозуміти ефективність їх регулюючого впливу на суспільні відносини, зокрема у сфері охорони здоров'я та вдосконалити практику їх застосування.

Перелік актів реагування прокурора та загальні вимоги до них викладено у статтях 23 та 24 Закону України «Про прокуратуру» [2]. У Законі йдеться про акти реагування прокурора, тобто, як і зазвичай, у юридичній літературі.

Акт прокурорського реагування (реагування прокурора) – поширене в теорії і практиці наглядової діяльності прокуратури поняття, що означає закріплене в спеціальному документі рішення прокурора, за допомогою якого він реагує на виявлені правопорушення. Прокурор як особа, що здійснює правовий захист, не має права віддавати розпорядження органам державної влади та управління щодо здійснення їх владних повноважень. А відтак, не може сам безпосередньо скасувати незаконний правовий акт, відновити порушену законність,

притягнути винну особу до адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Тож за допомогою цих актів прокурор звертається до компетентних органів з вимогою про усунення порушень законів і притягнення до відповідальності винних осіб. Акти (документи) реагування прокурора – це, на наш погляд, тотожні поняття, яким належить головне місце в системі засобів прокурорського нагляду.

Відповідно до змін, внесених Законом України від 18 вересня 2012 року, які набрали чинності з 1 грудня 2012 року, статті 22, 25, 27, та 33 Закону України «Про прокуратуру» виключені, а статті 20, 21, 23 та 24 викладено у новій редакції. Таким чином, згідно із ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право: вносити подання; у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування; звертатися до суду в передбачених законом випадках.

Розглянемо їх детальніше. Подання – це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо: 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) відшкодування шкоди; 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом; 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

Якщо під час проведення прокурорських перевірок з питань додержання законів у сфері охорони здоров'я виявлено порушення, що носять системний характер, доцільно вносити подання, у якому слід обґрунтувати заходи, необхідні для усунення правопорушень, причин та умов, що сприяли їх вчиненню. Загалом подання може бути внесено Прем'єр-міністру України, Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, військовим частинам, громадським об'єднанням, органам державного нагляду

(контролю), посадовим і службовим особам цих органів, підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичним особам – підприємцям. Тобто можна зробити висновок, що подання вноситься в орган чи посадовій особі, компетенція яких дозволяє вжити реальних заходів щодо усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяли. При цьому вимоги прокурора повинні ґрунтуватися на законі та не носити ознак втручання у господарську діяльність. Разом з вимогами, спрямованими на усунення причин правопорушень, необхідно ставити питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

Наприклад, за даними прокуратури Кіровоградської області, на березень 2013 року в результаті перевірок закладів охорони здоров'я області виявлено недостатню забезпеченість ліками в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, унаслідок чого медична допомога населенню нерідко надається лише за умови придбання ліків самими пацієнтами. Закладами охорони здоров'я допущені також порушення й при наданні платних послуг лікувальними установами. Встановлені факти стягнення благодійних внесків у фіксованих розмірах. За результатами перевірок прокуратурою Кіровоградської області на усунення виявлених порушень у сфері охорони здоров'я внесено 15 подань [3, С. 27].

Згідно із частинами 3 та 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» відповідний прокурор має бути повідомлений про результати розгляду подання та вжиті заходи у визначений ним строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів.

Колегіальний орган, якому внесено подання, повідомляє про день його розгляду прокурору, який вправі особисто взяти участь у засіданні цього органу. У разі відхилення подання в цілому чи частково або неповідомлення прокурора про результати розгляду подання, а також якщо подання не вносилося, прокурор може звернутися до суду щодо: 1) визнання незаконним нормативно-правового акта відповідного органу

повністю чи в окремій його частині; 2) визнання протиправним рішення чи окремих його положень і щодо скасування або визнання не чинним рішення чи окремі його положення; 3) визнання протиправними дій чи бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій.

Для звернення прокурора з позовом до суду встановлюється 15-денний строк, що обчислюється з дня одержання повідомлення про відхилення подання або в разі неповідомлення прокурора про результати розгляду подання з дня закінчення визначеного прокурором строку для його розгляду.

У разі виявлення правопорушень, які мають системний характер, прокурор у поданні (ст. 23 Закону України «Про прокуратуру») порушує питання про їх усунення та притягнення конкретних винних посадових осіб до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності, відшкодування заподіяної шкоди. Подання у такий спосіб вноситься у випадку, коли в діяльності органу, уповноваженого на вжиття заходів відповідного впливу, виявлено низку різних за характером порушень щодо охорони здоров'я, які мають системний характер або допущені кількома посадовими особами цього органу і потребують вжиття комплексних заходів. Як правило, подання вноситься, коли виявлені порушення за їх характером або відповідно до закону усунути негайно немає можливості, однак причини і умови, які призвели до цих порушень, підлягають усуненню з метою недопущення подібних фактів у майбутньому.

Подання з вимогами про усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяли, має письмову форму, вноситься прокурором, його заступником, згідно з частинами 1-3 ст. 23 та ч. 2 ст. 56 Закону органу або посадовій особі, які наділені повноваженнями усунути порушення закону, і підлягає розгляду у визначений прокурором термін. Про вжиті заходи до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, і про наслідки розгляду подання повідомляється прокурору.

Якщо у поданні порушується питання про притягнення осіб, винних у допущен-

ні виявлених порушень, до дисциплінарної відповідальності, подання слід вносити на розгляд тому органу (посадовій особі), який уповноважений на вжиття заходів дисциплінарного впливу. При цьому мають враховуватись строки, упродовж яких особа може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності, та обмеження, встановлені для деяких категорій посадових і службових осіб, зокрема депутатів, державних службовців. Так, обов'язково слід дотримуватись вимог ст. 147-1 Кодексу законів про працю України щодо органів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення, та ст. 148 Кодексу стосовно строків для застосування дисциплінарного стягнення, а також положення Дисциплінарних статутів, які визначають особливості дисциплінарної відповідальності окремих категорій осіб.

У поданні може порушуватись питання про відшкодування заподіяної шкоди за рахунок винних осіб (які мають бути встановлені). При цьому відшкодування шкоди повинно проводитись із дотриманням порядку, визначеного законом.

У разі виявлення незаконних актів підприємств, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб у сфері охорони здоров'я, необхідності їх скасування або приведення у відповідність до закону подання готується у наведений нижче спосіб і має враховувати наступне. Згідно з пунктами 4, 5 ч. 1 ст. 23 Закону подання поряд з іншими вимогами може містити й вимоги щодо скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом та припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

Порядок оскарження прокурором нормативно-правових актів, що не відповідають вимогам закону, визначено у ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України. Прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, у позовній заяві чи поданні самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у

спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і набуває статусу позивача.

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 61 Кодексу відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє його права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

Обираючи між поданням в порядку нагляду за додержанням законів і заявою до суду, прокурор аналізує наслідки скасування акта органом, що його видав, або визнання його недійсним у судовому порядку, що, в першу чергу, повинно служити відновленню ситуації, яка існувала до видання незаконного правового акта. Внесення подання залишається поширеним засобом прокурорського реагування на незаконні правові акти та надає можливість оперативного припинення їх дії за рішенням органу, що його прийняв.

Водночас визнання акта незаконним має на меті не лише формальне, а й юридичне значення, оскільки є основою відновлення порушених прав шляхом подальшого звернення зацікавлених осіб до судових органів з позовом про відшкодування збитків або скаргою на неправомірне застосування інших заходів, обумовлених дією цього правового акта.

Нагадаємо, що подання, як правило, вноситься тому органу який уповноважений усунути виявлені порушення законів. Необхідність внесення подання у вищестоящий орган може виникнути, якщо: а) подання внесене до органу, що видав незаконний акт, необґрунтовано відхилено; б) у прокурора є вагомі підстави вважати, що орган управління або посадовець виявить необ'єктивність при розгляді подання; в) у поданні порушено питання не лише про скасування або зміну правового акта, а й про притягнення винних осіб у порядку підлеглості до дисциплінарної відповідальності.

Оскільки у новій редакції Закону передбачена можливість скасування незаконних нормативно-правових актів і незаконних

рішень чи дій посадових (службових) осіб, об'єктивно виникає запитання: у чому полягає різниця між незаконними правовими актами, рішеннями та діями?

Відповідно до визначення, наведеного у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, слово «акт» позначає як окремий прояв діяльності, дію, подію, вчинок, так і офіційний документ [4, С. 1720].

Акт (від латинської *actum* – письмово за-свідчене, *actus* – дія, документ, вчинок громадянина або посадової (службової) особи, як усяка дія, що відбулася як прояв дії, тлумачиться також у словнику В. Даля, словнику російської мови С. Ожегова, словнику іншомовних слів та Юридичній енциклопедії. І навіть у юридичній літературі стосовно прокурорського нагляду під словом «акт» розуміють і документ, що містить певні вимоги прокурора, і дію, що ґрунтується на його повноваженнях.

Що ж стосується понять «рішення» та «акти», то це також взаємопов'язані правові категорії, які співвідносяться між собою як зміст і форма. Офіційне тлумачення наведених термінів надано у Рішенні Конституційного Суду України від 14 жовтня 2003 року № 16 рн/2003 [5].

Зазначимо, що нині в Законі України «Про прокуратуру» наявна певна колізія між цими поняттями. Йдеться про те, що в п. 1 ст. 19 Закону вжито узагальнюючий термін «акти», тоді як в частинах 1 та 4 - ст. 23 – «нормативно-правовий акт», «рішення», «дії чи бездіяльність». Безумовно, наявність таких неузгоджень у зазначених статтях потребує певних роз'яснень щодо їх застосування.

У зв'язку із цим прокурорам необхідно передусім чітко усвідомити, який саме акт є нормативно-правовим, його ознаки та види. Звернемося ще раз до визначення, яке запропонувала О.Ф Скакун у третьому виданні свого підручника. Це офіційний акт – документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Нормативно-правовий акт є правоутворювальним офіційним актом, який поширюється на зазначене коло

осіб і розрахований на неодноразове застосування; має конкретну форму, яка залежить від органу, що його видає; розробляється й приймається з додержанням нормотворчої процедури; підлягає обов'язковій державній реєстрації та обліку; доводиться до відома населення у встановленому законом порядку [6, С. 368, 471].

За юридичною силою ці акти поділяються таким чином: Конституція та конституційні закони; закони та кодифіковані закони; постанови Верховної Ради України; Укази Президента України; Постанови Кабінету Міністрів України; накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади.

Щодо нормативних актів місцевого значення необхідно зауважити, що акти місцевого самоврядування мають пріоритет над актами будь-якого місцевого органу виконавчої влади. Це переважно рішення рад різних рівнів (обласних, міських, районних, районних у містах, сільських, селищних); розпорядження їх голів.

Акти місцевих органів виконавчої влади (державних адміністрацій на місцях) – це накази територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; розпорядження голів і накази управлінь, відділів, інших структурних підрозділів обласних та прирівняних до них державних адміністрацій; розпорядження голів і накази управлінь, відділів, інших структурних підрозділів районних державних адміністрацій.

Щодо локальних актів, то це – акти територіальних громад, акти підприємств, установ, організацій тощо.

З огляду на зміст ч. 1 ст. 23 Закону доходимо до висновку, що в поданні можуть ставитися питання лише про скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом та припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб. З підстав, вказаних у ч. 4 ст. 23 Закону, прокурор може звернутися до суду щодо визнання: незаконним нормативно-правового акта; протиправним рішення чи окремих

його положень; протиправними дії чи бездіяльність, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій.

Положення, викладені у п. 5 ч. 1 чинної ст. 23 Закону, щодо припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб та п.п. 2 і 3 ч. 4 ст. 23 Закону у разі звернення прокурора до суду з приводу визнання протиправними рішень чи визнання їх нечинними або визнання такими дій чи бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії або утриматись від їх вчинення, на наш погляд, також викличуть певні проблеми при їх правозастосуванні. Вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо їх усунення можливе лише за результатами вивчення матеріалів прокурорської практики з цих питань.

Важливе значення у практичній діяльності прокурорів має якість актів прокурорського реагування. При підготовці подання щодо викладених вище питань необхідно зазначати: який нормативний акт, рішення або дія службової особи не відповідають вимогам закону; який конкретно закон порушено; що потрібно зробити – скасувати незаконний акт чи припинити незаконні дії, привести незаконний акт у відповідність до вимог закону чи визнати протиправними або нечинними рішення, дії чи бездіяльність, зобов'язати вчинити дії чи утриматись від них; строк усунення порушення.

Подання внесені з цих питань має бути обґрунтованим та містити посилання на закон. Наведені вище положення будуть корисними для практичних працівників прокуратури і після набрання чинності новими положеннями в результаті удосконалення Закону України «Про прокуратуру». Адже необхідність у скасуванні незаконних актів, рішень і дій залишилася, а щодо прокурорських перевірок рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не тільки підтверджена обов'язковість, а й передбачена черговість – не рідше одного разу на місяць (п. 3.1 наказу № 3гн 2012 року).

Зауважимо, що ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» не містить положень щодо структури і змісту подання. Основні вимоги стосовно них напрацьовані практикою. Зокрема, подання має містити: по-

силання на закон, який порушено, а також розкривати зміст порушень законів (про порушення підзаконного нормативного акта може бути вказано, якщо воно стосується виявлення усунення причин цих порушень і умов, що їм сприяли); які організаційні заходи не вжито керівництвом органу чи посадовою особою для виявлення порушень, їх усунення та притягнення винних до відповідальності; перелік безпосередніх винуватців вчинення правопорушень та причини і умови, які їм сприяли; вимоги щодо усунення порушень, притягнення винних до дисциплінарної, матеріальної відповідальності; строк розгляду подання та повідомлення про наслідки розгляду (визначаються прокурором).

Детально ознайомившись зі змістом цієї статті, можна зробити такі висновки.

1. Подання прокурора є актом реагування, який вноситься з метою усунення виявлених порушень закону, причин та умов, що їм сприяли.

2. Цей акт реагування прокурора має комплексний характер, оскільки спрямований на усунення як одноразових, так і системних порушень закону, застосування різних видів юридичної відповідальності, відшкодування шкоди та скасування нормативно-правових актів, припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових та службових осіб.

3. На відміну від раніше діючої ст. 23, у чинній її редакції детальніше викладено перелік органів та посадових і службових осіб, яким може бути внесено подання. Зокрема, це зроблено за рахунок внесених до переліку посадових і службових осіб: військових частин; підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності; фізичних осіб – підприємців.

4. Як і раніше, положення нової редакції ст. 23 надають прокурору право особистої участі у засіданні колегіального органу, якому внесено подання, покладаючи на нього обов'язок повідомити про день його розгляду прокурору.

5. У новій редакції ч. 2 ст. 20 та ст. 23 ініціатором внесення подання названо лише прокурора, а про його заступників взагалі

не йдеться. Проте це не означає, що вони не мають права вносити подання. При реалізації заступником прокурора такого права, на наш погляд, необхідно виходити із положень ч. 2 ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» щодо роз'яснення поняття «прокурор».

6. Чинна редакція ст. 23 не містить вимоги щодо структури та змісту подання, про його невідкладний розгляд, вжиття у місячний строк відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, і повідомлення прокурора про наслідки розгляду у цей же термін, а лише передбачає обов'язковість його інформування про результати розгляду подання і заходи, вжиті ним у визначений строк, що обчислюється з дня його отримання та не може бути меншим 10 днів. Такі зміни пояснюються новим змістом статті, комплексністю подання, видами порушень, на усунення яких цей акт реагування вноситься, та видами відповідальності, що можуть ініціюватися в ньому.

7. Відповідно до нової редакції ст. 23 прокурору надано право у разі відхилення подання в цілому чи частково або неповідомлення його про результати розгляду подання звернутися до суду. Причому таке право прокурор має і тоді, коли подання не вносилося.

Таким чином, прокурор згідно з положеннями цієї статті може діяти на власний розсуд, тобто самостійно встановлювати терміни розгляду подання і повідомлення про наслідки його розгляду, вносити подання із зазначених вище підстав або безпосередньо звертатися до суду. Для звернення прокурора з позовом до суду встановлено 15-денний строк (ч. 5 ст. 23 Закону).

Постанова прокурора. Відповідно до вимог ст. 24 Закону у разі виявлення в діянні посадової особи або громадянина ознак адміністративного правопорушення прокурор, його перший заступник, заступник вносить мотивовану постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності. Постанова направляється для розгляду відповідному органу контролю (територіальним органам Державної санітарно-епідеміологічної служби України,

Державної служби України з лікарських засобів тощо).

Постанова про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності має письмову форму і підлягає розгляду уповноваженою посадовою особою або відповідним органом у 10-денний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законом. У постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушене та в чому полягає порушення. Чинне законодавство встановлює випадки, коли крім ініціювання адміністративної відповідальності прокурор складає ще й протокол. Так, відповідно до п. 2 п. п. 8 ст. 255 КУпАП слідчий або прокурор складає протокол у разі виявлення правопорушень, передбачених: у ч. 4 ст. 184, ст. 185-4, ч. 2 - ст. 185-6, статтях 185-8, 185-11, а також у разі виявлення корупційного правопорушення або порушення, пов'язаного із корупцією.

Адміністративна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень настає згідно зі статтями 172-4-172-9 КУпАП. Слід пам'ятати, що адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження (частини 3, 4 ст. 38 КУпАП).

Зазначені акти прокурорського реагування передбачені Законом України «Про прокуратуру». Водночас згідно з ч. 2 ст. 170 Сімейного кодексу України прокурор має право постановити рішення про негайне відібрання дитини від батьків у виняткових випадках, коли існує безпосередня загроза для життя або здоров'я дитини з подальшим зверненням до суду з позовом про позбавлення батьківських прав. Такі рішення виносяться переважно у формі постанови та звернення до суду у разі виявлення незаконного проведення дослідів, клінічних випробувань лікарських засобів щодо дітей (навіть зі згоди батьків, законних представ-

ників), використання для вилучення крові чи органів або тканин з метою їх трансплантації тощо. Варто зазначити, що надання прокурору такого права має велике значення, адже від вчасного його прийняття може залежати життя або здоров'я дитини.

У разі виявлення порушень закону з ознаками злочину при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони здоров'я прокурору необхідно розпочати кримінальне провадження. Із прийняттям КПК України 2012 року прокурор після самостійного виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і розпочати розслідування (ч. 1 ст. 214 КПК України). Досудове розслідування за результатами самостійного виявлення у ході здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, треба розпочинати в порядку, визначеному в окремому наказі Генерального прокурора України (п. 12.4 наказу № 3гн) [7].

Так, у березні 2013 року прокурорською перевіркою з'ясовано, що медичну допомогу в комунальному закладі охорони здоров'я можна було отримати лише після пред'явлення касового ордера про сплату благодійного внеску. Кримінальне правопорушення, кваліфіковане за ч. 1 ст. 184 КК України як порушення права на безоплатну медичну допомогу та внесене до Єдиного реєстру досудових розслідувань [4, С. 28].

При встановленні порушень антикорупційного законодавства з боку суб'єктів відповідальності прокурор вживає заходів щодо притягнення правопорушників до передбаченої у ст. 21 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» відповідальності. Склади основних корупційних кримінальних правопорушень визначені у статтях 354 «Підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації», 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», 369 «Пропозиція або надання

неправомірної вигоди службовій особі», 370 «Провокація підкупу» КК України.

При встановленні підстав для представництва прокуратурою інтересів громадянина в суді вживаються заходи щодо звернення до суду із заявами (позовами) про захист прав осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження.

Крім того, формами представництва є: вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі її розгляду; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участь у розгляді справ.

Найбільш поширеними приводами для такого реагування прокурора є спричинення майнової та моральної шкоди фізичним особам – пацієнтам зазначених категорій медичними закладами через неякісне або несвоєчасне надання чи відмову в медичній допомозі.

Підставою представництва в суді інтересів держави є й наявність порушень або загрози порушень інтересів держави. Предметом такого реагування може бути розірвання незаконно укладеного договору про здійснення державної закупівлі, повернення незаконно обернутих на користь недобросовісних суб'єктів державних коштів, призначених на охорону здоров'я та інших угод, скасування незаконних актів індивідуальної дії, у тому числі тих, що спричинили скорочення мережі медичних закладів тощо.

Представництво інтересів громадянина або держави здійснюється прокурором також на підставі заподіяння громадянину або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність.

У ході перевірки потрібно зібрати необхідні матеріали для підготовки позову чи заяви до суду. Вони, зокрема, повинні містити відомості про факт правопорушення та його обставини, характер спірних правовідносин, заподіяної шкоди, а також відповідати вимогам процесуального законодавства

щодо доказів, а саме: містити інформацію про предмет доказування, підтверджувати обставини спору та бути достатніми для встановлення істини у справі. У випадку пред'явлення позову в інтересах громадянина окремо мають бути зібрані документи, що підтверджують неможливість захисту ним своїх прав самостійно.

Потрібно мати на увазі, що, окрім звернення до суду з позовами (заявами, поданнями) про захист інтересів громадян або держави в суді, у ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» також передбачено такі форми представництва, як вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі її розгляду; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участь у розгляді справ.

Обираючи одну з вищезазначених форм представництва, прокурор визначає, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтовує необхідність їх захисту.

З метою вирішення питання про наявність підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без участі прокурора, вступ у розгляд справи за позовом (заявою, поданням) іншої особи прокурор має право знайомитися з матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі. Реагування органів прокуратури на порушення закону може відбуватися лише в передбачених Законом України «Про прокуратуру» формах.

Після внесення документів прокурорського реагування потрібно здійснювати контроль за усуненням вказаних у них порушень закону як шляхом отримання своєчасної відповіді про реалізацію документа реагування, так і шляхом проведення перевірки стану реального усунення порушень у порядку контролю. Контроль необхідно здійснювати до фактичного усунення порушень закону та реального поновлення прав громадян. Для цього слід ознайомитись з інформацією про виконану роботу та повноту ужитих заходів щодо усунення виявлених перевіркою порушень.



### АНОТАЦІЯ

*У статті розглянуто характеристики сучасного стану юридичної природи актів прокурорського реагування та їх перспективи.*

### SUMMARY

*The article considers the characteristics of the current state of the legal nature of prosecutor's response and their prospects.*

З метою формування в суспільстві об'єктивної думки про виконання органами прокуратури покладених на неї завдань і функцій та відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури з реалізації принципу гласності» від 14 липня 2006 року № 11гн необхідно систематично інформувати громадськість та органи влади через засоби масової інформації, офіційні Інтернет-сайти прокуратур про вжиті за фактами порушень акти прокурорського реагування. Потрібно також висвітлювати результати діяльності, які вплинули на зміцнення законності та правопорядку, на поновлення прав громадян та захист інтересів держави, а також повідомляти про результати розгляду судами кримінальних проваджень, господарських і адміністративних справ, які набули великого суспільного значення або широкого розголосу.

На даний час здійснюється перегляд статусу прокуратури України з метою оптимізації її повноважень та їх закріплення у новому законі. При прийнятті нового закону «Про прокуратуру» необхідно враховувати не тільки рекомендації Ради Європи, Венеціанської комісії, але і традиції в праві, і культуру, і менталітет українського народу. Адже приклади невдалого реформування, проблем правового свавілля, які можна спостерігати в нашій державі, – це результат спроб не вивіреного та штучного трансформування законодавства зарубіжних країн, яке здійснюється на догоду негайним політичним побажанням. З огляду на вищезазначене, варто звернути увагу законодавця на залишення в новому законі актів прокурорського реагування, як дієвого механізму щодо припинення правопорушень, особливо якщо це стосується життя і здоров'я людини.

### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (із змін. I допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ (із змін. і допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
3. Методичні рекомендації з питань організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони здоров'я. – К.: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2013. – 34 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 1720.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України у справі № 1-21/2003) від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [/http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03)
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч./ О.Ф. Скакун. – 3-тє видання. – К.: Алерта, 2012. – 524 с. – С. 368, 371.
7. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>